La cittadinanza come partecipazione tra diritto e politiche pubbliche

Viviana Molaschi

1. Premessa

I rapporti tra cittadinanza e democrazia, con particolare riferimento al principio di partecipazione, possono essere letti anche alla luce dello sviluppo di nuove forme di democrazia quali la democrazia partecipativa[1] e, più nello specifico, quella deliberativa[2]. Quest'ultima si esprime attraverso meccanismi partecipativi definiti in dottrina con l'espressione «arene deliberative»[3]. Con tale locuzione si intendono «casi in cui amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, grandi o piccoli interessi organizzati e persino cittadini comuni, vengono chiamati, in forme anche molto diverse», i cui tratti comuni verranno descritti, «ad affrontare congiuntamente, dibattere e risolvere specifici problemi pubblici»[4].

A titolo di esempio, si pensi a *consensus conferences* (conferenze di consenso), *deliberative polls* (sondaggi deliberativi), *citizens' juries* (giurie dei cittadini),

[1] Tra i più autorevoli studiosi di democrazia partecipativa vedi Allegretti (2006, 7 ss; 2009; 2010; 2011, 295 ss).

[2] In materia vedi Bobbio (2002, 5 ss; 2005, 67 ss; 2006, 11 ss). In argomento vedi inoltre, *ex multis*, Floridia (2017, 2012), Lewanski (2016), Bifulco (2011, 271 ss). Per una panoramica del fenomeno vedi, infine, Pellizzoni (2005) e la raccolta di scritti di Bosetti e Maffettone (2004).

[3] Tale espressione si deve a Bobbio (2002). In tema sia consentito rinviare a Molaschi (2018b).

[4] Per questa definizione vedi Bobbio (2005, 67).

Viviana Molaschi, Politecnico di Torino, Italy, viviana.molaschi@polito.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Viviana Molaschi, *La cittadinanza come partecipazione tra diritto e politiche pubbliche*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0112-4.11, in Stefano Grassi, Massimo Morisi (edited by), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*, pp. 75-92, 2023, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0112-4, DOI 10.36253/979-12-215-0112-4

Planungszellen (cellule di pianificazione), *Town Meetings* del XXI secolo, *débats publics* (dibattiti pubblici) e, secondo alcuni, anche ai bilanci partecipativi.

Lo spunto per le riflessioni che saranno condotte nasce da una celebre *lectio magistralis* di Sergio Caruso, tenuta alla Scuola di Scienze Politiche «Cesare Alfieri» dell'Università degli Studi di Firenze nel 2014, in cui lo studioso sottolinea come l''estensione' e l''intensificazione' della cittadinanza siano «indisgiungibili» dalla democrazia (Caruso 2014, 42-43) e mette in evidenza come democrazia e cittadinanza siano «praticamente coestensive»[5]. Nell'analisi che si intende svolgere ci si interrogherà su come le citate innovative formulazioni della democrazia possano contribuire al rafforzamento della cittadinanza.

Alcuni rilievi saranno dedicati in particolare al dibattito pubblico sulle grandi opere[6], che, tra le arene deliberative, ha raggiunto una più avanzata «istituzionalizzazione»[7] e vede una compiuta disciplina (anche) a livello nazionale oltre che alcune significative prime applicazioni.

Il dibattito pubblico rappresenta un tentativo di risposta alle problematiche scaturenti dal 'cortocircuito' nel rapporto tra istituzioni e società che spesso si verifica nei procedimenti di localizzazione delle grandi opere, non a caso caratterizzate da grande conflittualità[8].

L'opposizione e la protesta si manifestano in prima battuta a livello delle comunità locali, che ne beneficiano limitatamente, risentendo maggiormente delle ricadute negative, soprattutto in termini di conseguenze ambientali e sulla salute. Di qui le c.d. sindromi *Nimby* (Not in My Back Yard) e *Banana* (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything), che sfociano in aspre contestazioni che talora degenerano nella violenza.

Alle preoccupazioni per l'ambiente e per la salute si accompagnano anche timori per eventuali pressioni sui decisori pubblici da parte di *lobby* di potere o addirittura per fenomeni di corruzione o di infiltrazione della criminalità organizzata.

La protesta, peraltro, finisce spesso con il travalicare la dimensione locale, mescolandosi con molteplici elementi di disagio e variegate istanze sociali e talora persino confondendosi e sovrapponendosi alla critica nei confronti degli stessi modelli di sviluppo della società globalizzata.

Opposizione e conflittualità sono inoltre causate dall'approccio che ha a lungo connotato i processi decisionali relativi alle opere pubbliche, di tipo *top*

[5] Il riferimento di S. Caruso è rappresentato da Bauböck (1994).

[6] La letteratura in materia di dibattito pubblico è ormai molto ampia. Sui principali profili di interesse dell'istituto vedi, *ex multis*, il numero monografico 3/2020 della Rivista *Istituzioni del Federalismo*, dedicato a *Il dibattito pubblico: modelli ed esperienze*, con gli articoli di: F. Cittadino-M. Trettel (editoriale); E. Orlando; N. Posteraro; I. Casillo; E. Frediani; P. Vipiana; G. Pomatto. In tema vedi altresì Timo (2019, 1179 ss). Sia infine consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a Molaschi (2018b, 241 ss; 2018a, 386 ss).

[7] Di «istituzionalizzazione» della democrazia deliberativa parla Lewanski (2013).

[8] In generale, sulla partecipazione dei privati nei procedimenti di localizzazione e realizzazione delle grandi opere vedi Pizzanelli (2010).

down, sintetizzabile con l'acronimo DAD (*Decide, Announce, Defend*)[9]. Spesso le contestazioni derivano dalla stessa mancanza di ascolto della cittadinanza, informata delle decisioni "a cose fatte" o comunque tardivamente. All'origine di esse vi è quindi una questione di *deficit* democratico.

In questo quadro, il dibattito pubblico si propone di realizzare un maggior coinvolgimento delle popolazioni interessate, cercando così di accrescere il livello di consenso attorno alla realizzazione delle opere: costituisce quindi un ambito di indagine privilegiato per esprimere alcune valutazioni circa l'effettività della partecipazione che i meccanismi deliberativi si prefiggono di garantire, anche nell'ottica di un auspicato rafforzamento della cittadinanza.

2. Crisi della democrazia rappresentativa e della cittadinanza

La cornice in cui le arene deliberative nascono e si evolvono è rappresentata dalla crisi delle democrazie contemporanee, delle loro istituzioni e dei loro attori, tra i quali anche la pubblica amministrazione.

Tale crisi investe in particolare la democrazia rappresentativa. Del futuro di tale forma di democrazia si occupa anche Caruso nella citata *lectio magistralis*. Invero, l'autore indaga come estendere il modello della democrazia rappresentativa, tradizionalmente intesa come «stricto sensu politica, cioè quella fondata su più partiti che competono fra loro con libere elezioni a suffragio universale», ad altri ambiti, vale a dire nel sociale (Caruso 2014, 56). Il punto di vista di queste osservazioni è differente, poiché riguarda lo sviluppo di nuove formulazioni della democrazia – quella partecipativa e, più specificamente, quella deliberativa – ovviamente non in senso antagonistico ma complementare rispetto alla democrazia rappresentativa.

Vi è, peraltro, un elemento di complessità, all'origine di non poche problematiche, sottolineato da entrambe le prospettive di indagine: i concetti di fondo su cui la democrazia rappresentativa si basa, a partire da 'rappresentanza' e 'sovranità popolare', «evocano una semplicità di rapporti sociali che ci sta irrimediabilmente alle spalle»[10].

I profondi cambiamenti che stanno vivendo le nostre società sono il frutto di un mosaico composito di problematiche: distorsioni della democrazia pluralistica, decadenza dei partiti, disaffezione dei cittadini verso la politica, ecc. Si sta inoltre assistendo a fenomeni dirompenti che scuotono il tessuto sociale: ipertecnicizzazione e società del rischio[11] (e quindi incertezza scientifica e tecnologica), globalizzazione[12], società liquida[13], il cui impatto sui sistemi ammi-

[9] Sulle problematiche originate dal metodo DAD vedi Ungaro (2007, 178 ss).

[10] In questi passaggi del suo pensiero Caruso si rifà a Zolo (1994).

[11] Sulla c.d. «società del rischio» vedi Beck (2000).

[12] Sull'impatto della globalizzazione sulle società contemporanee e sui loro sistemi giuridici vedi Ferrarese (2000).

[13] Il fenomeno della 'liquidità' è stato studiato in particolare da Bauman (2002).

nistrativi è oggetto di non poche riflessioni da parte dei più attenti studiosi di diritto amministrativo[14].

Tanto le istituzioni scientifiche quanto i pubblici apparati faticano ad affrontare le evoluzioni in atto. Da parte dei cittadini vi è non solo distanza ma una crescente diffidenza nei confronti della capacità della politica e delle burocrazie di gestire le sfide della contemporaneità e di definire e compiere le scelte di interesse comune.

Si può rilevare un parallelismo tra le criticità della democrazia rappresentativa e quelle della cittadinanza. Si pensi, ad esempio, all'impatto su entrambe della globalizzazione[15].

A questo riguardo si è osservato come i termini 'cittadinanza', 'democrazia' e 'crisi' negli ultimi anni siano stati oggetto di una «tendenza aggettivante senza precedenti»[16]: cittadinanza politica, sociale, amministrativa, globale, locale, attiva, scientifica, ambientale, sanitaria, alimentare, ecc.; democrazia partecipativa, deliberativa, sussidiaria, amministrativa, scientifica, economica, ambientale, umana, ecc.; crisi politica, ambientale, economica, ecc.

Tale tendenza è indice della necessità di restituire alla persona un ruolo attivo, appunto più partecipe rispetto alle scelte che la riguardano[17], in seno alla società e alle istituzioni.

3. Cittadinanza amministrativa e partecipazione

La partecipazione è uno dei pilastri su cui si fonda la cittadinanza amministrativa[18].

La cittadinanza, in termini più generali, è uno *status* che identifica l'appartenenza di un individuo al popolo sovrano, cui consegue il riconoscimento della titolarità di una serie di diritti, poteri, ma anche di obblighi, doveri. Il concetto è stato studiato anche dal punto di vista del diritto amministrativo, nell'ambito del quale si parla di cittadinanza amministrativa.

Per comprendere il significato di quest'ultima occorre muovere dalla considerazione secondo la quale la cittadinanza è «il modo con cui una determinata società ha impostato e risolto il problema fondamentale del rapporto fra l'individuo e quell'ordine politico di cui l'amministrazione è una delle componenti principali»[19].

[14] Vedi, per tutti, Ferrara (2014, *passim*).

[15] In tema vedi Calore (2019, 8 ss).

[16] Così Valastro (2016). Si devono a tale autrice gli esempi riportati nel testo.

[17] Cfr. ancora *ivi*.

[18] Sulla cittadinanza amministrativa vedi, *ex multis*, Manganaro (2002, 277 ss; 2004, 221 ss; Paola 2002, 253 ss; Cavallo Perin 2004, 201 ss.; Gallo 2002, 481 ss). Per una riflessione a più voci sul tema vedi altresì Bartolini e Pioggia (2016).

[19] In questi termini Arena (2010, 524), secondo cui «nella cittadinanza, intesa come "rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce" rientra a pieno titolo la cittadinanza amministrativa».

La cittadinanza amministrativa è stata definita come una «capacità di diritto pubblico» che legittima ad essere titolari di una serie di posizioni soggettive – diritti, obblighi, ma non solo – nell'ambito della relazione con le pubbliche amministrazioni[20].

Mentre la cittadinanza presuppone un rapporto di appartenenza politica dell'individuo al popolo sovrano, la cittadinanza amministrativa ne prescinde. La cittadinanza amministrativa, infatti, designa una «appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana»[21]: l'appartenenza ad una comunità territoriale, che può essere dislocata a vari livelli dell'ordinamento (in particolare quello locale)[22], in virtù della quale l'individuo diviene titolare «di pretese sia di prestazione che di protezione nei confronti dell'Amministrazione»[23].

Della cittadinanza amministrativa si è detto che, «più che un 'appartenere'», essa esprime «un 'far parte', in cui il 'fare' indica la relazione che è innanzi tutto con il sistema amministrativo»[24], con cui la comunità di riferimento intesse rapporti.

Si possono cogliere delle assonanze tra la cittadinanza amministrativa, nei termini illustrati, e l'idea di cittadinanza come «*political agency*»[25] o anche «*agency* collettiva», «forza collettiva» proposta da Caruso (2014, 28). Lo studioso, infatti, individua un concetto di cittadinanza che può manifestarsi tanto nella «cittadinanza italiana», quanto, citando testualmente la prolusione da cui muovono queste riflessioni, nella «cittadinanza di Firenze, che può essere più o meno contenta di un provvedimento dell'amministrazione» (*ibidem*).

Nella *lectio magistralis* Caruso propone un'idea di cittadinanza come «fascio di funzioni sociali, che esigono un riconoscimento nella sfera pubblica» (*ivi*, 14) o «plesso di funzioni» (*ivi*, 54 ss): non c'è solo il cittadino-elettore, ma il cittadino-produttore, il cittadino riproduttore ed educatore, il cittadino-consumatore, il cittadino-risparmiatore, il cittadino-contribuente, il cittadino- residente, ecc. Un'idea di cittadinanza, quindi, che presenta non poche similitudini con quella fatta propria dalla dottrina amministrativistica: cittadinanza, come «titolarità di una serie di posizioni che sono variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà»[26].

Un'analoga prospettiva, peraltro, pare riflessa in alcuni scritti recenti sui «confini mobili della cittadinanza», nell'ambito dei quali si introduce il concetto di «cittadinanze variabili», da intendersi come «mezzo per la realizzazione di un tessuto civico, solidale, cooperante» (Calore 2019, 17).

[20] Per tale definizione vedi Cavallo Perin (2004, 206).

[21] Così vedi ancora *ivi*, 204.

[22] «Anzi, con una connotazione di prevalenza se non di esclusività, ai sensi del disposto dell'art. 118 Cost., nel nuovo testo» (Gallo 2002, 3).

[23] Secondo quanto affermato *ivi*, 3.

[24] In questi termini vedi Bartolini e Pioggia (2016, 10).

[25] Caruso definisce tale la «capacità di agire nelle istituzioni» (Caruso 2014, 26).

[26] Così Gallo (2002, 1-2), il quale in quest'ottica evidenzia anche il riconoscimento in letteratura di «una nuova forma di cittadinanza, riferita alla pretesa giuridicamente tutelata ad ottenere una qualità della vita accettabile» (cfr. Arcidiacono, Carullo, e Rizza 2001, 23).

Proprio per la molteplicità delle dimensioni implicate non possono non ravvisarsi elementi di consonanza tra l'idea di cittadinanza come «plesso di funzioni» e la cittadinanza amministrativa, che secondo numerose analisi si risolve in una pluralità di cittadinanze amministrative[27].

La costruzione e lo sviluppo della cittadinanza amministrativa si concretizzano in una serie di diritti ad una buona amministrazione, attraverso i quali alla «soggezione dell'amministrato nei confronti del potere si sostituisce la relazione del cittadino con l'amministrazione» (Bartolini e Pioggia 2016, 27).

In questo quadro si può quindi parlare di «trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa» (Ponti 2016, 215 ss). Anche la semplificazione amministrativa è stata vista «come diritto e come strumento di cittadinanza» (Vercillo 2016, 339 ss). Infine, come significativamente affermato, «quanto più si consente una partecipazione diffusa ai procedimenti amministrativi, tanto più si può dire di essere cittadini» (Manganaro 2002, 288).

Da questo punto di vista è peraltro interessante sottolineare come le accennate garanzie previste dalla l. 241/1990 concretino «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. m.), Cost. [28], ossia un 'livello' irriducibile di tutela dei cittadini.

Sennonché la partecipazione procedimentale, su cui si concentra l'attenzione in queste pagine, presenta notevoli strettoie.

Si pensi, anzitutto, alle limitazioni che incontra la legittimazione soggettiva a partecipare. Ai sensi dell'art. 7, l. 241/1990 sono legittimati a partecipare al procedimento i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, quelli che debbono intervenire nel procedimento per legge e, infine, i soggetti che possono subire un pregiudizio dal provvedimento, purché individuati o facilmente individuabili. In base all'art. 9, possono inoltre intervenire nel procedimento i portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi – *rectius*: collettivi – costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento.

La tendenziale dilatazione della legittimazione procedimentale di cui all'art. 9, che sarebbe suffragata dall'espressione «qualunque soggetto», come pure dal riferimento agli «interessi diffusi», a prescindere dalle precisazioni circa il loro configurarsi quali interessi collettivi, viene in sostanza «disturbata» dal fatto che ai fini di essa occorre il «pregiudizio» (Occhiena 2002, 404).

Tra le maggiori criticità della l. 241/1990 vi è la mancata previsione dell'istruttoria pubblica (pur suggerita dalla Commissione Nigro)[29]. Inoltre, ai sensi

[27] Cfr. l'idea di fondo dello stesso volume di Bartolini e Pioggia (2016, *passim*). Sulla sussistenza di una «pluralità di cittadinanze» vedi le riflessioni di Gallo (2002, *passim*).

[28] Sui «livelli essenziali delle prestazioni» quale fondamento di una disciplina unitaria del procedimento vedi, *ex multis*, Gallo (2005, 82 ss).

[29] Sulla «grave» eliminazione di tale istituto dal disegno di legge che è poi divenuto la l. 241/1990 vedi Nigro in Trimarchi (1990, 9), secondo cui «dall'istruttoria pubblica, l'Amministrazione può trarre il massimo di conoscenze per la elaborazione dei suoi provvedimenti, mentre la partecipazione può così spiegarsi in modo diffuso e penetrante».

dell'art. 13, è sottratta alle regole sulla partecipazione l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali e di pianificazione e programmazione: in questi casi la previsione o meno di strumenti partecipativi e le loro peculiarità dipendono dalle discipline di settore[30].

Infine, la partecipazione procedimentale, per come disciplinata a livello legislativo e interpretata dalla giurisprudenza, ha assunto una colorazione soprattutto 'difensiva', con qualche apertura alla dimensione collaborativa. La funzione democratica è rimasta nell'ombra[31].

4. Le arene deliberative: 'oltre' la partecipazione procedimentale

La democrazia partecipativa e, più nello specifico, quella deliberativa, cui le arene deliberative sono ascrivibili, superano alcuni degli angusti limiti della partecipazione procedimentale.

Nel quadro delle varie finalità della partecipazione – difensiva, collaborativa, democratica – le quali, peraltro, sono sì il portato di un'evoluzione ma hanno altresì un rapporto di reciproca integrazione, esse si ispirano principalmente alla terza: la partecipazione si caratterizza come uno strumento per inverare il principio democratico nell'assunzione delle decisioni pubbliche.

Per comprendere la distinzione tra questi innovativi modelli di democrazia e la partecipazione procedimentale giova ripercorrerne brevemente i tratti.

La democrazia partecipativa, terza forma di democrazia accanto a quella rappresentativa e a quella diretta, consta di «un universo di nuove "pratiche" e "dispositivi"»[32] che rendono possibile l'«interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni»[33]. Si tratta di un insieme di strumenti molto eterogeno: a titolo di esempio, può ricondursi a questa forma di democrazia tanto un'inchiesta pubblica quanto la possibilità per il pubblico di presentare osservazioni scritte ovvero un questionario *on line*. Lo stesso dibattito pubblico, che sarà oggetto di analisi, è stato indicato dalla Corte Costituzionale come un istituto di democrazia partecipativa[34].

[30] Sulla partecipazione al procedimento di formazione degli atti amministrativi generali, di quelli di pianificazione e programmazione e all'esercizio della funzione di regolazione vedi, per tutti, Cocconi (2010). Il dibattito sollevato in dottrina dall'art. 13 è stato ripercorso con dovizia di riferimenti da Pantaleone (2018, in partic. 47 ss, cui si rinvia anche per una ricognizione delle applicazioni giurisprudenziali della disposizione in oggetto).

[31] Sul punto vedi Bombardelli in Ferrara e Sorace (2016, 301). Sulle funzioni della partecipazione vedi, *ex multis*, Ferrara (2014, 132 ss) e Cassese (2007, 13 ss). Sul tema vedi altresì Casetta (2020, 431).

[32] Così Allegretti (2011, 295).

[33] Per questa definizione vedi Allegretti (2010, 7).

[34] In questi termini Corte Cost. 14 dicembre 2018, n. 235, in *Giurcost.org*, con commento di P. Vipiana (2019, 264 ss.). Con tale decisione la Consulta di è pronunciata sulla l. reg. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, «Legge sulla partecipazione», dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano lo svolgimento del dibattito pubblico regionale su opere nazionali, quale «duplicazione di quello previsto dalla normativa statale».

La democrazia partecipativa, quindi, può essere vista come un grande 'contenitore' rispetto al quale quella deliberativa, di cui le arene deliberative sono una manifestazione, ha, secondo l'impostazione che si intende qui fare propria, un ambito di applicazione più circoscritto[35]: tra le due forme di democrazia si può ipotizzare un rapporto di *genus* a *species*, ove il *genus* è la democrazia partecipativa, la *species*, quella deliberativa.

Più nello specifico, le arene deliberane sono «esperienze di scelta pubblica che sono, o cercano di essere, nello stesso tempo deliberative e democratiche» (Bobbio 2002, 5).

Esse condividono con la democrazia partecipativa il fatto di essere democratiche in quanto inclusive: la partecipazione pubblica dovrebbe contemplare l'intervento di tutti coloro che possono essere interessati dalla decisione, senza le limitazioni dal punto di vista della legittimazione soggettiva che incontra la partecipazione procedimentale. Le arene deliberative incarnano la democrazia del «chiunque»[36].

Sono deliberative in quanto il modello teorico al quale si rifanno è quello della democrazia deliberativa. Esse si caratterizzano per la modalità deliberativa della discussione[37], connotata dallo scambio e dal confronto tra informazioni ed argomenti, offerti 'dai' e 'ai' partecipanti, all'insegna dei principi di razionalità ed imparzialità[38].

Il metodo deliberativo, che pone una maggiore attenzione agli aspetti qualitativi della partecipazione[39], contraddistingue la democrazia deliberativa non solo rispetto alla tradizionale partecipazione procedimentale, fatta di «memorie scritte» e «documenti», secondo quanto previsto dall'art. 10 della l. 241/1990, ma anche nel contesto degli innumerevoli meccanismi, istituti e pratiche che costituiscono il panorama della democrazia partecipativa[40].

5. Arene deliberative e cittadinanza

Le arene deliberative si propongono di realizzare nuovi 'luoghi' e modalità di confronto tra le istituzioni e i cittadini, dando a questi ultimi maggiori pos-

[35] La democrazia deliberativa è «una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti»: per tale affermazione vedi Bobbio (2006, 14).

[36] La democrazia partecipativa «è contrassegnata dalla mobilitazione dei singoli cittadini, veramente del "chiunque"»: Allegretti (2010, 798).

[37] Giova al riguardo ricordare che con il termine inglese *deliberation* si indica non già la decisione, ma il processo attraverso il quale si sviluppa il decidere, il "come" si perviene alla decisione.

[38] Tra le più note definizioni di democrazia deliberativa si ricorda quella di Elster (1998, 8), che così sintetizza i due elementi definitori indicati: «*All agree, I think, the notion includes collective decision-making with the participation of all who will be affected by the decision or their representatives: this is the democratic part. Also, all agree that it includes decision-making by means of arguments offered* by *and* to *participants who are committed to the values of rationality and impartiality: this is the deliberative part*».

[39] Sui profili quantitativi e qualitativi della partecipazione vedi Cognetti (2000).

[40] In sostanza, «nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso»: Allegretti (2010, 17).

sibilità di coinvolgimento nei processi di decisione pubblica, il che ha la duplice finalità di conferire a tali processi legittimazione sostanziale e di garantire un maggior controllo sociale.

Ad avviso di chi scrive queste nuove forme di partecipazione possono contribuire a dare corpo all'idea di Caruso di una cittadinanza come «forza collettiva emergente, potenzialmente interessata al crescere di nuove forme di democrazia a ogni livello» e come «fascio» (Caruso 2014, 14-15) o «plesso di funzioni» (*ivi*, 56 ss).

Per quanto riguarda il primo aspetto, può essere di interesse ricordare che caratteristica della democrazia partecipativa e, nell'ambito di questa, di quella deliberativa è la c.d. transcalarità[41]: la fenomenologia di tali forme di democrazia presenta la riproposizione di strumenti partecipativi simili a diversi livelli, secondo un meccanismo c.d. di *scaling up* o salti di scala.

Circa la lettura della cittadinanza in termini funzionali, occorre precisare che nell'utilizzo dell'espressione "funzione" Caruso riprende il pensiero di Amartya Sen[42], secondo il quale affinché gli individui abbiano reali *chances* di realizzazione le capacità potenziali di ognuno (*abilities*) debbono concretizzarsi in capacità effettive (*capabilities*) sul piano dei funzionamenti individuali (*functionings*).

Il richiamo a tale autore, così come interpretato nelle analisi di Caruso, consente, nell'ottica delle riflessioni che si stanno svolgendo, di offrire una lettura ulteriore delle arene deliberative: tali strumenti possono dare 'attuazione' alla «potenza della cittadinanza sociale, al di qua del potere politico» e al suo «funzionamento», da intendersi in un'ottica di *empowerment* della cittadinanza stessa[43].

L'originalità del pensiero di Caruso risiede altresì nelle sue considerazioni sulla cittadinanza in senso psicosociologico, vale a dire in termini di «*membership*», ossia come «appartenenza del soggetto alla comunità politica», la quale rappresenta «una fonte d'identità riconoscibile/riconosciuta» (Caruso 2014, 24). La cittadinanza, secondo l'Autore, è un «concetto riflessivo», che implica anche coscienza del proprio significato[44]. In questa prospettiva si ritiene che le arene deliberative, attraverso il dialogo e il coinvolgimento, possano dare un cospicuo apporto alla formazione di una cittadinanza che abbia sempre più consapevolezza di se stessa.

Infine, la cittadinanza come «forza collettiva» di Caruso presenta elementi di comunanza anche con la c.d. cittadinanza attiva[45], concretizzazione del prin-

[41] Sulla «transcalarità» della democrazia partecipativa vedi ancora Allegretti (2010, 17).

[42] Vedi Sen (2002).

[43] «Pertanto, in una visione ricca della cittadinanza, le capacità potenziali debbono trovare – nelle istituzioni e nelle normative – prima un adeguato riconoscimento e poi adeguate forme di *empowerment*»: Caruso (2014, 40).

[44] Cfr. Caruso (2014, 67), secondo cui «non è possibile disgiungere la concreta esistenza della 'cittadinanza' dalla 'coscienza della cittadinanza'».

[45] Vedi, al riguardo, i fondamentali scritti di Arena (2017, 42 ss; 2011).

cipio di sussidiarietà orizzontale, profondamente studiata e promossa, ad esempio, con riferimento alla cura dei beni comuni[46].

La cittadinanza attiva, che peraltro presenta una caratterizzazione eminentemente operativa[47], si incontra con la democrazia partecipativa/deliberativa nella misura in cui nelle realtà ove maggiormente trova attuazione il principio di sussidiarietà orizzontale accade frequentemente che i soggetti privati abbiano anche prerogative partecipative. A questo proposito si pensi che i regolamenti in materia di beni comuni sono spesso essi stessi il frutto di un percorso partecipativo-deliberativo. Tali regolamenti, inoltre, sono aperti alla partecipazione sia nella fase di individuazione dei beni comuni da rigenerare, gestire, ecc. sia nella selezione delle proposte di collaborazione[48].

6. Alcune osservazioni conclusive alla luce del dibattito pubblico

Gli esempi più evoluti di arene deliberative si rinvengono in campo ambientale[49]. L'ambiente costituisce un ambito in cui le istanze partecipative sono particolarmente forti e valorizzate. La partecipazione, infatti, è ritenuta «il modo migliore di trattare le questioni ambientali», come afferma il Principio 10 della Dichiarazione di Rio, ed è divenuta essa stessa uno strumento di protezione dell'ambiente.

È questo uno dei capisaldi della democrazia ambientale[50], consacrata dalla Convenzione di Aarhus, che pone principi a garanzia dell'effettività della partecipazione, uno dei suoi "pilastri". È anche grazie al volano della democrazia ambientale che il dibattito pubblico ha fatto ingresso nel nostro ordinamento.

L'istituto è stato introdotto dall'art. 22, d.lgs. 50/2016, c.d. Codice dei contratti pubblici, al fine di contribuire a risolvere il nodo del consenso attorno alle grandi opere più controverse, ed è oggi regolamentato dal d.p.c.m. 76/2018. Il legislatore italiano si è ispirato all'esperienza francese del *débat public*, pur con non poche differenze.

La disciplina nazionale, peraltro, è stata preceduta da quella regionale, in particolare quella toscana, dapprima con la l. 69/2007 e successivamente con la l. reg. 46/2013.

In queste osservazioni conclusive, come precisato nelle premesse, ci si concentrerà su alcuni profili dello strumento, così da formulare qualche valutazione circa la sua capacità di *empowerment* della cittadinanza, nei termini illustrati.

[46] La letteratura in materia di beni comuni è molto ricca. Per una panoramica delle principali correnti di pensiero in materia, vedi, *ex multis*, Cortese in Bombardelli (2016, 37 ss).

[47] Sui rapporti tra cittadinanza attiva e democrazia partecipativa cfr. Moro in De Martin e Bolognino (2010, 294-95).

[48] Per interessanti riferimenti, con particolare attenzione al tema della rigenerazione urbana, v. A. Giusti, (2018, 137 ss.)

[49] Sui rapporti tra democrazia deliberativa e ambiente sia consentito rinviare a Molaschi (2002, 185 ss).

[50] In materia di democrazia ambientale vedi, tra i tanti contributi, Siclari (2014, 471 ss).

Tra gli aspetti degni di nota in questa direzione vi è senz'altro il fatto che il dibattito si inserisce nella fase di elaborazione del progetto di fattibilità dell'opera (art. 22, 1° comma, d.lgs. 50/2016; art. 5, d.p.c.m. 76/2018), quindi in un momento in cui vi è ancora un ventaglio di soluzioni da percorrere, compresa l'opzione 'zero', sulle quali la cittadinanza può confrontarsi e possono essere compiute scelte diverse. La necessità di una partecipazione anticipata, condizione imprescindibile per la sua effettività, è sancita dalla stessa Convenzione di Aarhus (art. 6, 4° comma).

Per ciò che concerne l'apporto fattivo della partecipazione all'*iter* di decisione va inoltre segnalata la previsione, ricalcata sull'esperienza francese, in base alla quale l'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore deve valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico ed è tenuta ad evidenziare se, a seguito di esso, permane o meno la volontà di realizzare l'intervento e le eventuali modifiche allo stesso (art. 7, d.p.c.m. 76/2018). L'incidenza della partecipazione sul processo decisionale trova in questa stessa norma una "sponda" nell'imposizione di un obbligo di motivazione[51] circa le ragioni che conducono a non accogliere eventuali proposte presentate[52]. La motivazione assume in questo contesto una chiara caratterizzazione democratica, rendendo edotta la cittadinanza degli esiti del proprio apporto partecipativo e contribuendo alla legittimazione delle decisioni adottate[53].

Sennonché il dibattito pubblico presenta alcune criticità, sia nella disciplina che nell'attuazione, che rilevano anche dal punto di vista del discorso sulla cittadinanza che si sta conducendo.

Uno degli aspetti che sicuramente incide sulla capacità di risposta dell'istituto alle istanze democratiche e di promozione della cittadinanza rilevate è la mancanza di neutralità del soggetto responsabile del suo svolgimento.

Il governo e la conduzione delle procedure di dibattito pubblico, come accennato, sono di competenza della stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore (art. 22, d.lgs. 50/2016). In Italia, diversamente dalla Francia, non si è attribuito tale compito ad una autorità indipendente come la *Commission nationale du débat public*. Il legislatore nazionale si è peraltro discostato anche dall'esempio del legislatore toscano, che ha un'impostazione più vicina a quella francese (art. 3, l. reg. Toscana, 46/2013).

La gestione delle informazioni e dei processi di partecipazione, in particolare nei casi in cui questi presentano un'impronta deliberativa, quindi dialettica e discorsiva, non sono però attività neutre: possono infatti prestarsi a strumen-

[51] Sulle dinamiche della relazione tra istanze partecipative e dovere di motivazione vedi Romano Tassone (2011).

[52] Ci si chiede, peraltro, perché l'articolo contempli solo l'ipotesi del non accoglimento e non ricomprenda nell'obbligo motivazionale l'ipotesi opposta in cui le proposte sono invece accolte.

[53] Ha teorizzato una funzione *lato sensu* democratica della motivazione Romano Tassone (2011, 70 ss), secondo il quale «è agevole conclusione che la collettività organizzata debba sicuramente riguardarsi quale destinataria del discorso giustificativo in cui la motivazione si estrinseca, e che quest'ultima abbia, tra le proprie valenze funzionali, anche – se non soprattutto – un risvolto di legittimazione, di fronte a quella, del provvedimento».

talizzazioni[54]. Pur recando la disciplina alcune cautele a garanzia di una maggiore imparzialità[55], l'opzione dal legislatore italiano rischia di compromettere comunque la fiducia dei cittadini nel ricorso all'istituto del dibattito pubblico: il fatto che esso sia amministrato da un soggetto che non è terzo rispetto all'opera ed è interessato alla sua realizzazione potrebbe suffragare le preoccupazioni che lo strumento sia utilizzato, più che per dare effettiva voce alle comunità coinvolte, per catturarne il consenso e per legittimare a posteriori decisioni già adottate. Il che può minare la funzione democratica della partecipazione che con il dibattito pubblico si vorrebbe garantire.

Un altro elemento rilevante nell'ottica del coinvolgimento della cittadinanza è il 'chi' partecipa. L'espressione «portatori di interesse» di cui all'art. 22 del Codice dei contratti pubblici è stata interpretata in modo estensivo dal d.p.c.m. 76/2018. Il decreto, che pure non reca un articolo apposito dedicato ai soggetti aventi titolo a partecipare, annovera tra le attività di cui consta la procedura di dibattito pubblico «la raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni» (art. 8, d.p.c.m. 76/2018). Anche il singolo cittadino, quindi, può partecipare.

La formulazione della norma, però, esclude stranieri o apolidi regolarmente soggiornanti, contemplati invece dalla legislazione regionale. Si pensi, ad esempio, a quella toscana, che, peraltro, ancora più in generale, prevede la possibilità di partecipare anche per le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio (art. 2, l. reg. Toscana 46/2013). Il discrimine della cittadinanza si pone in contraddizione con l'applicabilità agli stranieri delle garanzie procedimentali, ivi comprese quelle partecipative, di cui alla l. 241/1990, che si reputa ormai pacifica[56].

Per quanto attiene al momento della procedura di realizzazione delle opere in cui il dibattito pubblico interviene, se si volge lo sguardo alle esperienze applicative, occorre mettere in luce come non sempre ci sia una discussione sull'opzione 'zero'. Nel dibattito pubblico relativo alla Diga Foranea di Genova[57], il primo dibattito pubblico che ha avuto luogo in Italia, un reale confronto su di essa è mancato.

Vi sono poi criticità relative alle le tempistiche entro cui il dibattito pubblico deve avere luogo. L'art. 46 d.l. 77/2021, c.d. Decreto semplificazioni bis, prevede

[54] Sulle problematiche correlate alla mancanza di neutralità dell'attività di gestione delle informazioni al pubblico vedi Averardi (2016, 3).

[55] Si muove ad esempio nel senso della garanzia di una maggiore imparzialità il fatto che il coordinatore del dibattito pubblico (art. 6, d.p.c.m. 76/2018) sia un soggetto, appartenente all'amministrazione dello Stato, esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, salvo nei casi in cui venga individuato attraverso un appalto di servizi. Si colloca nello stesso ordine di idee la previsione in base alla quale non possono assumere l'incarico di coordinatore del dibattito pubblico i soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata.

[56] Sull'applicazione delle garanzie procedimentali di cui alla l. 241/1990 agli stranieri vedi Gili in Crosetti e Fracchia (2002, 55 ss).

[57] Per una disamina di tale dibattito pubblico vedi Di Martino e Mersini (in corso di pubblicazione).

che per alcune grandi opere – si tratta di quelle di cui all'Allegato IV[58] al decreto – esso abbia una durata massima di 45 giorni (anziché 4 mesi prorogabili di altri 2) e che tutti i termini previsti dal d.p.c.m. 76/2018 vengano ridotti della metà.

Come incidono termini così ridotti sulla partecipazione? In ogni dibattito il pubblico, vale a dire la cittadinanza, impiega del tempo per informarsi, per costruire i suoi argomenti e anche i valori a questi sottesi. Tale finestra temporale è largamente insufficiente e vi è il fondato dubbio che la sua limitatezza faccia sì che a partecipare sia il 'professionista' più che il 'cittadino'[59].

Un ulteriore profilo di interesse dal punto di vista degli sviluppi democratici delle società contemporanee e della partecipazione dei cittadini è la tendenza a svolgere i dibattiti pubblici in modalità digitale. A questo riguardo va ricordato che, in termini più generali, l'art. 9, d.lgs. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale, prevede che l'amministrazione favorisca l'utilizzo delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico.

Nel dibattito pubblico sulla Diga Foranea vi è stato un ampio ricorso agli strumenti digitali anche in ragione dell'emergenza pandemica[60]. Se, da un lato, l'uso delle tecnologie digitali ha permesso di raggiungere un elevato numero di persone e ha senz'altro consentito un'adeguata informazione dei soggetti interessati alla procedura – in particolare attraverso la creazione di un apposito sito *internet* dedicato a questa[61] – dall'altro, non si possono sottacere alcuni aspetti problematici. Il digitale non rende necessariamente la democrazia migliore[62] e la cittadinanza più partecipe.

Anzitutto, la consultazione digitale esclude chi non ha accesso agli strumenti che la rendono possibile. È questa una conseguenza del c.d. *digital divide*, questione, peraltro, che non riguarda solo la disponibilità materiale delle nuove tecnologie ma anche le competenze digitali e l'utilizzo consapevole dei nuo-

[58] 1) Realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina; 2) Potenziamento linea ferroviaria Verona - Brennero (opere di adduzione); 3) Realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria; 4) Realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto; 5) Realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara; 6) Potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara; 7) Realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania); 8) Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio); 9) Interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriagateway); 10) Realizzazione della Diga foranea di Genova.

[59] Sulle differenze di grado e di peso della partecipazione del *quivis de populo* e dell'operatore professionista vedi Ferrara (2014, 143 ss).

[60] Per una prima analisi degli aspetti positivi e negativi del ricorso alle tecnologie digitali nei dibattiti pubblici vedi Di Martino e Mersini (2022).

[61] Il dibattito pubblico in questione ha visto un totale di 903 partecipanti ai *webinar*, 25.766 persone raggiunte dalla pagina Facebook ad esso dedicata, 15.000 visualizzazioni medie per evento pubblicato online, 60.914 ascolti delle repliche degli incontri.

[62] Si riprende qui un'osservazione formulata da A. Mastromarino nell'ambito del dibattito tenutosi al Convegno internazionale *Processi decisionali e fonti del diritto*, Università di Verona, 9-10 giugno 2022.

vi mezzi informatici. Il tema della cittadinanza digitale[63] si intreccia con quello della democraticità dei processi decisionali.

Inoltre, la circostanza che tante persone siano raggiunte dalla pagina *facebook* di un dato dibattito pubblico o che i diversi eventi previsti ottengano molte visualizzazioni non significa che vi sia un'effettiva discussione pubblica.

Tra i nodi del dibattito pubblico che destano maggiori perplessità vi è infine il fatto che l'oggetto di esso sia circoscritto alle sole grandi opere. Diversamente dalla Francia, l'Italia non ha contemplato il ricorso all'istituto per piani e programmi aventi ricadute ambientali e per progetti di riforma delle politiche pubbliche che hanno impatto sull'ambiente e sulla gestione del territorio. A questo riguardo giova ricordare che la stessa Convenzione di Aarhus prevede la partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche ambientali (art. 7).

Nel nostro Paese, quindi, momenti importanti della transizione ecologica che ci si prefigge di realizzare[64] – come la Strategia nazionale per l'economia circolare, adottata nel mese di giugno 2022, oppure il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (2022-2028)[65], anch'esso recentemente definito – hanno visto una partecipazione concretantesi in mere osservazioni scritte[66].

Tali forme di coinvolgimento della popolazione italiana sono senz'altro significative, ma non hanno la "profondità" partecipativa di altri strumenti quali, ad esempio, quelli che sono espressione di democrazia deliberativa, *in primis* il dibattito pubblico, di cui ci si sta occupando.

Nelle riflessioni di Caruso che sono state il punto di riferimento di queste pagine si parla di «estensione» e «qualità» della cittadinanza (Caruso 2014, 31): non si possono non cogliere delle assonanze con gli studi degli amministrativisti sulla «quantità» e la «qualità della partecipazione» (Cognetti 2000, *passim*). Un'ampia legittimazione alla partecipazione è sicuramente rilevante, ma occorre anche una partecipazione di qualità per rinsaldare il rapporto tra istituzioni e cittadinanza.

Quando si delineano politiche e strategie che comportano trasformazioni sociali e culturali di grande impatto, che incidono sullo stesso *modus vivendi* delle persone, l'efficacia delle politiche e degli strumenti adottati dipende in gran parte dagli individui e dalle formazioni sociali che sono chiamati ad attuarle. Risulta quindi di primaria importanza che questi abbiano voce e discutano sulla relativa definizione[67].

63 In tema vedi, *ex multis*, Pedrazzi in Calore e Mazzetti (2019, 187 ss).

64 Uno dei principali pilastri del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è rappresentato da 'rivoluzione verde e transizione ecologica'.

65 La partecipazione a tale strumento di pianificazione è regolamentata dalla disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (art. 14, comma 2, d.lgs. 152/2006): cfr. il par. 1.3, dedicato al «metodo di programmazione» seguito nella costruzione del Programma.

66 Sui rapporti tra partecipazione ed economia circolare sia consentito rinviare a Molaschi (2022, 10 ss).

67 Sull'opportunità che i *policy makers* coinvolgano i *policy takers* ai fini dell'effettività delle politiche pubbliche volte a realizzare uno sviluppo che sia sostenibile vedi Bobbio (2002, 17).

Il coinvolgimento attivo dei cittadini (e non solo) non rileva solo riguardo allo specifico processo decisionale relativo alla singola opera che impatta su un certo territorio, coinvolgimento spesso promosso soprattutto per prevenire o stemperare le eventuali conflittualità. La partecipazione è cruciale anche quando si parla di scenari – piani, programmi, politiche – e cioè nel momento in cui si progetta il futuro e si decide la direzione in cui si muove la società che sarà chiamata a realizzarlo.

Bibliografia

Allegretti, Umberto (a cura di). 2010. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.

Allegretti, Umberto. 2006. "Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa." *Democrazia e Diritto* 3.

Allegretti, Umberto. 2009. *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*. Milano: Giuffrè.

Allegretti, Umberto. 2011. "Democrazia partecipativa." *Enc. Dir. Annali* IV.

Arcidiacono, Luigi, Carullo Antonio, e Giovanni Rizza. 2001. *Istituzioni di diritto pubblico*. Bologna: Monduzzi.

Arena, Francesco Gregorio. 2010. "La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione." *Joaçaba* 11, 2: 522-9.

Arena, Francesco Gregorio. 2011. *Cittadini attivi*. Roma-Bari: Laterza.

Arena, Francesco Gregorio. 2017. "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino." *Rivista trimestrale di diritto pubblico* LXVII, 1: 43-55.

Averardi, Andrea. 2016. "Il nuovo codice dei contratti pubblici. L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia." *Giornale dir. amm.* 4.

Bartolini, Antonio, e Alessandra Pioggia (a cura di). "Cittadinanze amministrative." In Leonardo Ferrara e Domenico Sorace (a cura di). *Cittadinanze amministrative*. Firenze: Firenze University Press.

Bauböck, Rainer. 1994. *Transnational Citizenship*. Aldershot: Edward Elgar.

Bauman, Zygmunt. 2002. *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.

Beck, Ulrich. 2000. *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.

Bifulco, Raffaele. 2011. "Democrazia deliberativa." *Enc. Dir. Annali* IV.

Bobbio, Luigi. 2002. "Le arene deliberative." *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3: 4-29.

Bobbio, Luigi. 2005. "La democrazia deliberativa nella pratica." *Stato e Mercato* 73: 67-88.

Bobbio, Luigi. 2006. "Dilemmi della democrazia partecipativa." *Democrazia e diritto* 4: 1-16.

Bosetti, Giancarlo, e Sebastiano Maffettone (a cura di). 2004. *Democrazia deliberativa: cosa è*. Roma: Luiss University Press.

Calore, Antonello. 2019. "Cittadinanze variabili." In Antonello Calore e Francesco Mazzetti (a cura di). *I confini mobili della cittadinanza*. Giappichelli: Torino.

Caruso, Sergio. 2014. *Per una nuova filosofia della cittadinanza*. Firenze: Firenze University Press (ora in appendice al presente volume).

Casetta, Elio. 2020. *Manuale di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè.

Casillo, Ilaria. 2020. "Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia." In *Istituzioni del Federalismo* 3: 635 ss.

Cassese, Sabino. 2007. "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato." *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1: 13-42.

Cavallo Perin, Roberto. 2004. "La configurazione della cittadinanza amministrativa." *Dir. amm.*

Cittadino, Federica, e Martina Trettel. 2020. "Il 'dibattito pubblico' in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale." In *Istituzioni del Federalismo* 3: 563 ss.

Cocconi, Monica. 2010. *La partecipazione all'attività amministrativa generale*. Padova: Cedam.

Cognetti, Stefano. 2000. *Quantità e qualità della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*. Milano: Giuffrè.

Cortese, Fulvio. 2016. "Che cosa sono i beni comuni?" In Marco Bombardelli (a cura di). *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*. Trento: Università di Trento.

Di Martino, Alessandro, e Marsela Mersini. 2022. "La prima volta del dibattito pubblico 'all'italiana' per la realizzazione della diga foranea di Genova: luci ed ombre nell'utilizzo della strategia digitale." Https://www.irpa.eu/la-prima-volta-del-dibattito-pubblico-allitaliana-per-la-realizzazione-della-diga-foranea-di-genova-luci-ed-ombre-nellutilizzo-della-strategia-digitale/ (10/02/2023).

Di Martino, Alessandro, e Marsela Mersini. In corso di pubblicazione. "Il dibattito pubblico per la realizzazione della Diga Foranea. Ovvero sulla crisi annunciata dell'istituto." *Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR*.

Elster, Jon. 1998. "Introduction." In Id. (a cura di). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferrara, Rosario. 2014. *Introduzione al diritto amministrativo*. Laterza: Roma-Bari.

Ferrarese, Maria Rosaria. 2000. *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*. Bologna: Il Mulino.

Floridia, Antonio. 2012. *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*. Roma: Carocci.

Floridia, Antonio. 2017. *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*. Bologna: Il Mulino.

Frediani, Emiliano. 2020. "Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico." In *Istituzioni del Federalismo* 3 657 ss.

Gallo, Carlo Emanuele. 2002. "La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa." *Dir. amm.*

Gallo, Carlo Emanuele. 2005. "La riforma della legge sull'azione amministrativa ed il nuovo Titolo V della nuova Costituzione." *Gustizia amministrativa* 1: 82-85.

Gili, Luigi. 2002. "Straniero e partecipazione al procedimento amministrativo." In Alessandro Crosetti e Fabrizio Fracchia (a cura di). *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*. Milano: Giuffrè.

Lewanski, Rodolfo. 2013. "Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'." *Journal of Public Deliberation* 1, art. 10.

Lewanski, Rodolfo. 2016. *La prossima democrazia: dialogo-deliberazione-decisione*. Https://www.labsus.org/2016/05/la-prossima-democrazia-dialogo-deliberazione-decisione-rodolfo-lewanski-editore-2016/ (10/02/2023).

Manganaro, Francesco. 2002. "Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale." In Alessandro Crosetti e Fabrizio Fracchia (a cura di). *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*. Milano: Giuffrè.

Manganaro, Francesco. 2004. "Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza." In Francesco Manganaro e A. Romano Tassone (a cura di). *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*. Torino: Giappichelli.

Molaschi, Viviana. 2018a. “Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018.” *Rivista giuridica di urbanistica*.

Molaschi, Viviana. 2018b. *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Molaschi, Viviana. 2022. “L’economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.” Https://www.ambientediritto.it/dottrina/leconomia-circolare-nel-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/ (10/02/2023).

Moro, Giovanni. 2010. “Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa.” In Gian Candido De Martin e Daniela Bolognino (a cura di). *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*. Padova: Cedam.

Nigro, Mario. 1990. “Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge).” In Francesco Trimarchi (a cura di). *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell’amministrazione*. Milano: Giuffrè.

Occhiena, Massimo. 2002. *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*. Milano: Giuffrè.

Orlando, Emanuela. 2020. “Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea.” Istituzioni del Federalismo 2: 571 ss.

Pantalone, Pasquale. 2018. “Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese.” *Il diritto dell’economia* 31, 95: 43-87.

Paola, Ivano. 2002. “Pluricittadinanza, cittadinanza amministrativa e partecipazione all’attività dell’amministrazione.” In Alessandro Crosetti e Fabrizio Fracchia (a cura di). *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*. Milano: Giuffrè.

Pedrazzi, Giorgio. 2019. “La cittadinanza digitale: educazione, partecipazione e inclusione.” In Antonello Calore e Francesco Mazzetti (a cura di). *I confini mobili della cittadinanza*. Giappichelli: Torino.

Pellizzoni, Luigi (a cura di). 2005. *La deliberazione pubblica*. Roma: Meltemi.

Pizzanelli, Giovanna. 2010. *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*. Milano: Giuffrè.

Pomatto, Gianfranco. 2020. “Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova.” In *Istituzioni del Federalismo* 3: 701 ss.

Ponti, Benedetto. 2016. “La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa.” In Antonio Bartolini e Alessandra Pioggia (a cura di). *Cittadinanze amministrative*. Firenze: Firenze University Press.

Posteraro, Nicola. “Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano ‘*à la* française’.” In *Istituzioni del Federalismo* 3: 607 ss.

Romano Tassone, A. 1987. *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*. Milano: Giuffrè.

Romano Tassone, A. 1997. “Motivazione nel diritto amministrativo.” *Dig. disc. pubbl.* XIII. Torino: Utet.

Sen, Amartya. 2002. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*. Milano: Mondadori.

Siclari, Domenico. 2014. “La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell’accesso all’informazione ambientale.” In Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli, *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. II, S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di). *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*. Milano: Giuffrè.

Timo, Matteo. 2019. "Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environment francese." *DPCE online* 2.

Ungaro, D. 2007. "Eco-Governance. I costi della non partecipazione." In Roberto Segatori (a cura di). *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea*. II. *Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Valastro, Alessandra. 2016. "Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini." In Leonardo Ferrara e Domenico Sorace (a cura di). *Cittadinanze amministrative*. Firenze: Firenze University Press.

Vercillo, Giorgio. 2016. "La 'semplificazione amministrativa' come diritto e come strumento di cittadinanza." In Antonio Bartolini e Alessandra Pioggia (a cura di). Cittadinanze amministrative. Firenze: Firenze University Press.

Vipiana, Patrizia. *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2020, 679 ss.

Vipiana, Patrizia. "Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale." In *Le regioni*: 264 ss.

Zolo, Danilo (a cura di). 1994. *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Laterza: Roma-Bari.